

**PROJET DE LOI C-32 : LOI CONCERNANT LE
DÉVELOPPEMENT DURABLE DES PÊCHES DANS LES
EAUX CÔTIÈRES ET LES EAUX INTÉRIEURES DU CANADA**

François Côté
Division des sciences et de la technologie

Elizabeth Kuruvila
Division du droit et du gouvernement

Le 5 décembre 2007



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-32

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture : 29 novembre 2007

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture :

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

Sanction royale :

Lois du Canada

Ce projet de loi n'a pas été adopté avant la fin de la 39^e législature, le 7 septembre 2008.

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION ET ANALYSE	3
A. Dispositions introductives	3
1. Préambule	3
2. Objet (art. 2).....	4
3. Définitions (art. 3).....	4
4. Sa Majesté (art. 4).....	5
5. Portée territoriale (art. 5).....	5
6. Principes d'application (art. 6).....	5
7. Accords entre le gouvernement fédéral et les provinces	6
a. Accords avec les provinces (art. 7 à 10)	7
b. Délégation de pouvoir aux ministres provinciaux (art. 23 et 24)	8
8. Programmes et projets (art. 11 à 13).....	8
9. Comités consultatifs (art. 14).....	8
10. Renseignements (art. 15)	9
11. Prix et droits (art. 16 à 21)	9
B. Partie 1 : Gestion des pêches et préservation et protection du poisson (art. 25 à 55).....	9
1. Considérations (art. 25).....	9
2. Permis et baux (art. 26 à 36)	10
3. Répartition (art. 37).....	13
4. Arrêtés de gestion des pêches (art. 38 à 42).....	13
5. Accords de gestion des pêches (art. 43 à 46).....	13
6. Plan annuel de pêche Nisga'a (art. 47)	15
7. Interdictions (art. 48 à 54).....	15
8. Règlements (art. 55).....	16

	Page
C. Partie 2 : Préservation et protection du poisson et de son habitat et prévention de la pollution (art. 56 à 68).....	16
D. Partie 3 : Espèces aquatiques envahissantes (art. 69 à 72).....	18
E. Partie 4 : Administration et contrôle d'application (art. 73 à 148).....	19
F. Partie 5 : Office des pêches du Canada (art. 149 à 206).....	20
1. Constitution, composition et personnel de l'Office (art. 149 à 159)	20
2. Partage de renseignements avec le ministre et rapport annuel (art. 160 et 161).....	20
3. Procédures (art. 162 à 168)	21
4. Appels en matière de permis (art. 169).....	21
5. Violations (art. 170 à 205)	21
a. Violation mineure.....	22
b. Violation grave.....	23
6. Règlements de la partie 5 (art. 206).....	23
G. Partie 6 : Règlements et autres dispositions réglementaires (art. 207 à 210).....	24
H. Partie 7 : Dispositions transitoires, modifications corrélatives, abrogations et entrée en vigueur (art. 211 à 253).....	24
COMMENTAIRE.....	25



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-32 : LOI CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT
DURABLE DES PÊCHES DANS LES EAUX CÔTIÈRES
ET LES EAUX INTÉRIEURES DU CANADA*

CONTEXTE

Le projet de loi C-32 : Loi concernant le développement durable des pêches dans les eaux côtières et les eaux intérieures du Canada a été présenté à la Chambre des communes le 29 novembre 2007. Il abroge l'actuelle *Loi sur les pêches* (LSP), qui n'a subi aucune révision importante depuis son entrée en vigueur en 1868⁽¹⁾, ce qui en fait l'une des plus vieilles lois encore en vigueur au pays. La LSP concerne principalement la gestion et la surveillance adéquates des pêches, la préservation et la protection du poisson et de son habitat ainsi que la prévention de la pollution.

Dans son Plan stratégique de 2005-2010⁽²⁾, Pêches et Océans Canada (MPO) affirme que l'une de ses priorités pour les cinq prochaines années est « l'élaboration d'un nouveau modèle de gouvernance pour la gestion des pêches, y compris des propositions en vue de moderniser la *Loi sur les pêches* ». L'un des cinq objectifs de l'initiative de renouvellement des pêches du MPO (une partie du Plan stratégique) est la préservation et l'utilisation durable des ressources halieutiques⁽³⁾. Plusieurs des changements qui doivent être apportés dans le cadre de l'initiative de renouvellement des pêches pourraient être facilités par le projet de loi C-32.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

- (1) La *Loi sur les pêches*, toutefois, a été modifiée plusieurs fois au fil des ans afin de respecter l'évolution de la gestion des pêches et pour résoudre certains de ses problèmes inhérents.
- (2) Pêches et Océans Canada, *Plan stratégique de 2005-2010 : nos eaux, notre avenir*, Ottawa, 2005 (http://www.dfo-mpo.gc.ca/dfo-mpo/plan/plan_f.pdf, consulté le 20 février 2007).
- (3) Les autres objectifs sont de favoriser la viabilité économique de la pêche, d'accroître la stabilité et la transparence en matière d'accès et de répartition, d'améliorer les processus de prise de décisions pour la gestion des pêches et de gérer la pêche en respectant les droits des Autochtones et les droits issus de traités.

Le libellé du projet de loi C-32 ressemble beaucoup à celui du projet de loi C-45, mort au *Feuilleton* à la prorogation de la 1^{re} session de la 39^e législature. Selon le MPO, le projet de loi C-32 « comporte quatre changements importants sur des points où la plupart des intervenants s'entendent pour dire que des changements s'imposent »⁽⁴⁾. Ces changements comprennent une référence aux pêches comme à « une ressource commune » dans le préambule du projet de loi, accordent la priorité à la préservation dans les décisions en matière de délivrance de permis et de répartition des contingents de poisson (art. 25), précisent le libellé concernant la nature du permis (art. 30), et suppriment le pouvoir d'attribuer des contingents de poisson pour financer des activités de gestion (art. 43)⁽⁵⁾.

Il y a eu au moins une autre tentative d'ordre législatif de modifier la LSP. En octobre 1996, l'honorable Fred Mifflin, alors ministre des Pêches et des Océans (« ministre »), a déposé le projet de loi C-62 qui est mort au *Feuilleton* lorsque les élections générales de 1997 ont été déclenchées. Ce projet de loi a soulevé des critiques parce qu'il semblait promouvoir la « privatisation » des pêches en établissant des ententes de partenariat.

Avec le projet de loi C-32, le gouvernement a l'intention de moderniser la gestion des pêches et d'inscrire dans la loi des principes comme la préservation et la protection du poisson et de son habitat, ainsi que la stabilité de l'accès aux ressources halieutiques. S'il édicte de nouvelles dispositions importantes, comme celles concernant la création de l'Office des pêches du Canada, le projet de loi conserve plusieurs des dispositions de l'actuelle LSP.

Le projet de loi établit les fondements juridiques habilitant le gouvernement à conclure des accords de gestion des pêches avec les organisations qui représentent les titulaires de permis ou d'autres groupes afin d'élaborer des programmes et des plans de pêche axés sur la préservation, de gérer la capacité, les demandes de permis et le respect des règles, et de mettre en place des accords de financement. Le projet de loi actualise les fondements juridiques de la protection de l'habitat du poisson et accorde au ministre le pouvoir de conclure des accords avec les provinces sur plusieurs questions visées par le projet de loi.

(4) Pêches et Océans Canada, Nouvelle *Loi sur les pêches*, Fiches d'information, Ottawa, novembre 2007 (http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2007/hq-ac59a_f.htm).

(5) En plus de légers changements à la syntaxe et au libellé, d'autres modifications mineures ont dû être apportées au texte du projet de loi C-32 pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* en juillet 2007 et du fait que le projet de loi C-30 est mort au *Feuilleton* à la prorogation de la 1^{re} session de la 39^e législature.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi, dont le titre abrégé est « Loi de 2007 sur les pêches » (art. 1), est composé de sept parties. La première traite de la gestion et du contrôle des pêches et permet au ministre de stabiliser l'accès aux pêches et la répartition des quantités et des quotas, de délivrer des permis de pêche, de conclure des accords de gestion des pêches avec des groupes et de prendre des arrêtés de gestion des pêches. La deuxième porte sur la préservation et la protection du poisson et de son habitat. La troisième porte sur la surveillance et la gestion des espèces aquatiques envahissantes. La quatrième prévoit les pouvoirs nécessaires à l'administration et au contrôle d'application de la loi. La cinquième crée l'Office des pêches du Canada et prévoit un régime de sanctions en cas de violations qui sera administré par l'Office, lequel entendra aussi les appels en matière de permis. La sixième porte sur les règlements et d'autres questions connexes concernant l'application de la loi. La dernière contient des dispositions transitoires et des modifications corrélatives et abroge certaines lois.

A. Dispositions introductives

1. Préambule

À l'instar de plusieurs lois modernes, le projet de loi commence par un préambule. Ce préambule :

- établit l'engagement du Parlement concernant :
 - la préservation et la protection de l'habitat du poisson;
 - la gestion durable des pêches, une ressource commune;
 - la préservation du caractère public de la gestion des pêches et de l'habitat du poisson;
- affirme l'intention du Parlement de fournir un cadre législatif efficace, prévisible et transparent qui s'appliquera avec la collaboration des provinces et des organismes établis aux termes d'accords sur les revendications territoriales, cadre qui sera également conforme aux droits et aux obligations internationales du Canada;
- reconnaît l'importance d'un accès stable aux ressources halieutiques, afin d'assurer la viabilité économique et le bien-être des entreprises de pêche et des communautés qui dépendent de la pêche;

- reconnaît que les pêcheurs* – autochtones, commerciaux ou récréatifs, et leurs organisations – ainsi que d’autres personnes ou groupes devraient participer plus directement aux décisions qui ont une incidence sur la gestion des pêches et l’avenir de la pêche au Canada;
- reconnaît la protection constitutionnelle des droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones ainsi que l’importance des pêches pour plusieurs communautés autochtones;
- reconnaît la nécessité de réduire les activités de pêche illégales.

2. Objet (art. 2)

L’objet du projet de loi est « [d’]assurer le développement durable des pêches dans les eaux côtières et les eaux intérieures du Canada en favorisant la préservation et la protection du poisson et de son habitat ainsi que la gestion et la surveillance judicieuses des pêches ».

3. Définitions (art. 3)

Plusieurs définitions de l’actuelle LSP sont conservées dans le projet de loi, soit telles quelles, soit partiellement modifiées. Quelques définitions sont également ajoutées pour refléter les nouveaux éléments inclus dans le projet de loi. Le terme « titulaire » est maintenant défini de la façon suivante : « Personne, organisation ou bateau de pêche auquel est délivré un permis. Y est assimilé le propriétaire ou l’affréteur du bateau de pêche auquel est délivré un permis ». Il convient de souligner que le terme « organisation » n’est pas défini.

La définition de « poisson » a été légèrement modifiée, mais elle englobe encore tous les animaux marins, y compris des mammifères tels que les phoques et les baleines⁽⁶⁾.

* La version anglaise utilise les termes « fisherman » et « fishermen », car l’emploi du mot « fisher », bien que répandu au cours des dernières années, ne fait pas l’unanimité.

(6) L’application du terme « poisson » aux phoques découle d’une longue tradition, qui s’explique probablement par le fait que l’Église de Terre-Neuve avait décrété que le phoque était un poisson, pour que même les Terre-neuviens les plus pieux puissent manger de la viande de phoque le vendredi ou durant le carême. Voir D.M. Lavigne et K.M. Kovacs, *Harps and Hoods: Ice-breeding seals of the Northwest Atlantic*, Waterloo (Ontario), University of Waterloo Press, 1988, p. 104.

4. Sa Majesté (art. 4)

Le projet de loi lie Sa Majesté du chef du Canada et des provinces, ce qui signifie que les gouvernements fédéral et provinciaux sont assujettis aux dispositions du projet de loi.

5. Portée territoriale (art. 5)

L'article 5 dispose que le projet de loi s'applique non seulement au Canada, mais également à la zone économique exclusive du Canada, ainsi qu'aux bateaux de pêche canadiens et aux citoyens canadiens se trouvant dans tout espace maritime non compris dans la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un autre État. Cet article diffère de l'article correspondant du projet de loi C-62, selon lequel la portée territoriale se serait étendue aux espèces sédentaires vivant sur la plateforme continentale du Canada.

6. Principes d'application (art. 6)

Le projet de loi énonce sept principes auxquels doit adhérer quiconque est chargé de l'application de la loi et des règlements. Ces principes s'appliquent à toute décision et à toute mesure administrative prises par quiconque en vertu de la loi proposée, y compris le ministre, les fonctionnaires du MPO, le personnel des autres ministères fédéraux, comme Environnement Canada ainsi que les ministres provinciaux responsables des pêches et leur personnel. Les personnes chargées de l'application de la loi proposée et de ses règlements doivent :

- tenir compte des principes du développement durable et s'efforcer d'adopter une approche écosystémique dans la gestion des pêches et la préservation et la protection du poisson et de son habitat;
- s'efforcer d'adopter une approche préventive pour la préservation et la protection du poisson ou de son habitat;
- tenir compte de l'information scientifique dans la gestion des pêches et la préservation et la protection du poisson et de son habitat;
- s'efforcer de gérer les pêches ainsi que de préserver et de protéger le poisson et son habitat d'une manière compatible avec la protection constitutionnelle accordée aux droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada;
- prendre en considération les connaissances traditionnelles relatives à la gestion des pêches et à la préservation et à la protection du poisson et de son habitat dans la mesure où ces connaissances leur ont été transmises;

- s'efforcer d'agir en collaboration avec les administrations provinciales, territoriales, municipales ou autres et avec les organismes constitués aux termes d'accords sur des revendications territoriales;
- encourager la participation des Canadiens à la prise des décisions ayant un effet sur la gestion des pêches et sur la préservation ou la protection du poisson ou de son habitat.

En ce qui concerne l'« approche préventive » (ou de précaution), l'alinéa 6b) dispose que « le ministre ainsi que toute personne chargée de l'application de la présente loi ou de ses règlements [...] s'efforcent d'adopter une approche préventive si bien que, en cas de grande incertitude scientifique et de risque de dommages importants, le manque d'information scientifique adéquate ne serve pas de prétexte pour omettre de prendre des mesures de préservation ou de protection du poisson ou de son habitat qui soient efficaces et économiques et qu'ils considèrent comme proportionnelles à la gravité potentielle des risques, ou pour remettre à plus tard l'adoption de telles mesures ». Les termes « approche préventive » ou « principe préventif » ont été utilisés dans d'autres lois, par exemple la *Loi sur les océans*⁽⁷⁾ et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*⁽⁸⁾. Le préambule de la *Loi sur les océans* reconnaît que le « Canada encourage l'application du principe de la prévention relativement à la préservation, à la gestion et à l'exploitation des ressources marines afin de protéger ces ressources et de préserver l'environnement marin », et l'approche y est décrite simplement : « pêcher par excès de prudence »⁽⁹⁾. Dans son préambule, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* reconnaît que le Canada « s'engage à adopter le principe de la prudence, si bien qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

7. Accords entre le gouvernement fédéral et les provinces

Le Parlement a l'autorité législative exclusive pour ce qui est des lois relatives aux pêches côtières et intérieures, et ce, aux termes du paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867*; les assemblées provinciales ont l'autorité exclusive pour ce qui est des

(7) L.C. 1996, ch. 31.

(8) L.C. 1999, ch. 33.

(9) *Loi sur les océans*, al. 30c).

lois relatives à la propriété et aux droits civils sur leur territoire, et ce, selon le paragraphe 92(13) de cette même loi. Le pouvoir fédéral en matière de pêches est vaste, mais « l'interprétation de cette compétence doit respecter la compétence en matière de propriété et de droits civils que le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux provinces »⁽¹⁰⁾. Afin d'atteindre certains objectifs, les gouvernements peuvent dépasser le traditionnel partage constitutionnel des compétences législatives au moyen d'accords entre le gouvernement fédéral et les provinces.

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral compte différents accords sur les pêches avec les provinces, notamment des accords intergouvernementaux et des délégations administratives. Par exemple, le gouvernement fédéral et la Colombie-Britannique partagent la responsabilité de régler l'aquaculture, dans le cadre du protocole d'entente sur le développement de l'industrie aquicole entre le Canada et la Colombie-Britannique, signé le 6 septembre 1988. D'une façon semblable, le gouvernement fédéral a délégué à des provinces comme l'Alberta, l'Ontario et le Québec les responsabilités administratives relatives aux pêches dans leur territoire⁽¹¹⁾. Le projet de loi offre un cadre législatif général pour ce qui concerne ce genre d'accord avec les provinces.

a. Accords avec les provinces (art. 7 à 10)

L'article 7 autorise le ministre à conclure des accords « visant la réalisation de l'objet de la présente loi » avec les provinces. Comme on l'a mentionné auparavant, l'objet du projet de loi, énoncé à l'article 2, est d'assurer le développement durable des pêches côtières et intérieures du Canada par la préservation et d'autres moyens. Le ministre peut donc conclure des accords avec les provinces dans un certain nombre de domaines visés par le projet de loi, notamment la gestion des pêches.

Le projet de loi prévoit que des règlements peuvent être pris pour établir les conditions dans lesquelles le ministre peut conclure un accord ou le renouveler conformément à l'article 7. Les accords conclus en vertu de cet article doivent être rendus publics par le ministre et prendront fin après cinq ans, à moins que les parties les renouvellent. Les deux parties peuvent mettre fin à un accord sur préavis de trois mois.

(10) *Ward c. Canada (procureur général)*, [2002] 1 R.C.S. 569, par. 42.

(11) Pêches et Océans Canada, *Éléments d'une nouvelle loi sur les pêches : document de discussion*, 2006 (http://www.dfo-mpo.gc.ca/far-rlp/table_f.htm, consulté le 16 février 2007).

Si un accord fédéral-provincial dit que des dispositions législatives provinciales sont équivalentes à un règlement fédéral portant sur le même sujet, le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre, déclarer que le règlement fédéral ne s'applique pas à cette province. Une telle déclaration peut toutefois être révoquée dans certaines circonstances (art. 9).

Le projet de loi dispose également que le ministre doit présenter un rapport annuel au Parlement sur l'application des articles 7 à 9 du projet de loi (art. 10).

b. Délégation de pouvoir aux ministres provinciaux (art. 23 et 24)

Aux termes de l'article 23, le gouverneur en conseil peut déléguer certains pouvoirs du ministre à un ministre provincial responsable des pêches. Les pouvoirs conférés au ministre en vertu des dispositions suivantes du projet de loi et des règlements pris en vertu de ces dispositions peuvent être délégués à un ministre provincial :

- partie 1 (Gestion des pêches et préservation et protection du poisson);
- partie 3 (Espèces aquatiques envahissantes);
- articles 15 à 18 (renseignements et dispositions relatives aux prix et aux droits).

8. Programmes et projets (art. 11 à 13)

Les articles 11 à 13 permettent au ministre de fournir du financement ou d'autres formes d'aide financière pour des initiatives telles que :

- appuyer la gestion des entreprises, la gestion des pêches, la formation et le mentorat;
- améliorer la viabilité économique d'une pêche en particulier ou du secteur de l'aquaculture;
- restaurer, améliorer ou préserver l'habitat du poisson.

9. Comités consultatifs (art. 14)

Le projet de loi donne au ministre le pouvoir de constituer des comités consultatifs pour tout objet prévu par le projet de loi ou les règlements pris en application de celui-ci. Ces comités peuvent être des organes soit consultatifs et permanents, soit spéciaux et

temporaires⁽¹²⁾. L'article 14 inscrit dans la loi une pratique déjà existante. Des exemples de comités existants sont le Conseil pour la préservation des ressources halieutiques, sur la côte Est, et le Conseil pour la préservation des ressources halieutiques du Pacifique, sur la côte Ouest.

10. Renseignements (art. 15)

Actuellement, le ministre peut recueillir des renseignements uniquement en ce qui concerne la gestion des pêches. Le projet de loi élargit ce pouvoir pour que le ministre puisse demander des informations additionnelles aux détenteurs de permis, notamment tous les renseignements qu'il juge utiles pour :

- la préservation et la protection du poisson et de son habitat;
- la gestion et la surveillance adéquate des pêches, et le développement durable de l'aquaculture;
- la prévention de la pollution des eaux fréquentées par le poisson.

11. Prix et droits (art. 16 à 21)

Les dispositions du projet de loi qui établissent les prix et les droits reprennent celles de la *Loi sur les océans*. Elles autorisent le ministre à fixer les prix et les droits pour les services, pour l'utilisation d'une installation, pour les produits, pour les droits et les privilèges (p. ex. les permis), ou encore pour les procédés ou les autorisations réglementaires (p. ex. les autorisations pour la modification, la destruction ou la perturbation de l'habitat) énoncés dans le projet de loi. Ces dispositions sont assujetties à la *Loi sur les frais d'utilisation*⁽¹³⁾.

B. Partie 1 : Gestion des pêches et préservation et protection du poisson (art. 25 à 55)

1. Considérations (art. 25)

En plus de l'application des principes énumérés à l'article 6, le projet de loi prévoit également les principes directeurs que le ministre doit prendre en considération au cours

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.* Voir aussi L.C. 2004, ch. 6.

de l'exercice de ses pouvoirs d'attribution de permis. Lorsqu'il exerce ces pouvoirs, le ministre doit avant tout tenir compte de la nécessité de préserver et de protéger le poisson et son habitat. Il doit ensuite tenir compte des points suivants :

- le respect des exigences de la loi et des règlements par les pêcheurs;
- l'importance pour les pêcheurs d'un accès continu aux ressources halieutiques et de la stabilité de la répartition des contingents.
- l'importance de traiter les individus, les communautés et les régions équitablement;
- la proximité des pêcheurs du lieu de pêche;
- la participation historique de certains groupes à la pêche;
- la viabilité économique de la pêche;
- l'importance d'utiliser le poisson d'une façon qui optimise le potentiel économique, social et culturel de la pêche;
- l'importance de conserver l'accès du public à la pêche;
- tout autre élément que le ministre estime pertinent.

Plusieurs de ces principes ont été débattus en 2002 par le Groupe indépendant sur les critères d'accès. Le Groupe, chargé de fixer l'ordre de priorité des critères d'accès aux pêches nouvelles, a clairement dit que la préservation devait s'appliquer à toutes les décisions relatives à l'accès. Il a aussi reconnu l'importance de l'équité, de la proximité, de la dépendance historique et de la viabilité économique, éléments qui figurent tous dans le projet de loi.

2. Permis et baux (art. 26 à 36)

Les dispositions concernant la délivrance des permis constituent peut-être la partie du projet de loi qui apporte le plus de changements importants au système de gestion des pêches actuel. Le projet de loi, contrairement au paragraphe 7(1) de la LSP, n'accorde pas au ministre le pouvoir discrétionnaire absolu concernant la délivrance des permis. Le ministre a plutôt la possibilité de prendre des règlements pour la demande et la délivrance des permis, y compris les critères d'admissibilité. Actuellement, la LSP n'établit pas de distinction entre, d'une part, le rôle du ministre lorsqu'il doit prendre des décisions concernant l'accès aux ressources

halieutiques et l'établissement de politiques pour la délivrance des permis et, d'autre part, l'administration courante des permis. Le processus de délivrance des permis proposé dans le projet de loi assure une transparence et une responsabilité plus grandes et permet également de donner suite aux plaintes voulant que les décisions ministérielles concernant la délivrance de permis et les quotas puissent être influencées par des facteurs politiques.

Selon le MPO, le projet de loi C-32 pourrait faire de certaines politiques pour la délivrance de permis matière à règlement⁽¹⁴⁾. Le ministère a souvent utilisé ces politiques afin de fournir une orientation et des lignes directrices pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre concernant la délivrance des permis de pêche. Voici certains exemples de politiques actuelles de délivrance de permis :

- politiques de propriétaire-exploitant et de séparation des flottilles dans les pêcheries commerciales de l'Atlantique;
- politiques de délivrance de permis communaux aux organisations autochtones pour la pêche côtière;
- politique de délivrance de permis régionaux pour la pêche commerciale au saumon dans le Pacifique.

Le paragraphe 30(1) du projet de loi met l'accent sur le fait que « le permis ne confère aucun droit de propriété ». Selon le nouveau système, les permis seront délivrés par des agents de permis nommés par le ministre, conformément aux règlements. Ces agents pourront refuser un permis à un demandeur qui, même s'il répond aux autres critères :

- n'a pas soumis les renseignements nécessaires;
- a conclu des accords avec l'intention d'éluder les règlements sur la délivrance des permis;
- ne peut faire la preuve que les sommes exigées par un accord de gestion des pêches ont été payées;
- ne s'est pas acquitté du paiement d'amendes, de frais ou de pénalités prévus par certaines dispositions du projet de loi.

(14) *Ibid.*

Dans le cas d'un refus de délivrer un permis, le demandeur a le droit, prévu par la loi, de faire appel à l'Office des pêches du Canada créé par le projet de loi.

Selon l'article 33, les agents de permis peuvent assujettir la délivrance d'un permis à certaines conditions. Celles-ci doivent toutefois faire partie d'une catégorie établie par règlement. Les catégories les plus fréquentes sont le type de poisson qui peut être pêché, la zone de pêche, la période de pêche, la quantité de poissons qui peut être pêchée (quota), l'engin qui peut être utilisé et les rapports qui doivent être soumis. Le projet de loi dispose aussi que les titulaires de permis doivent se conformer à toutes les conditions de leur permis (par. 33(5)), tout manquement constituant une violation.

Le projet de loi répond à au moins deux difficultés de longue date de l'actuel système de gestion des pêches. Premièrement, il permet de réagir aux « accords de fiducie »⁽¹⁵⁾ en refusant l'octroi d'un permis à un demandeur qui a conclu un accord dont le but est contraire aux règlements ou aux arrêtés d'urgence (al. 31(b)). De plus, un titulaire de permis qui conclut un tel accord après la délivrance de son permis pourrait contrevenir à la réglementation.

Deuxièmement, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a adopté, dans son *Rapport n^o 75 – Désaveu* de mars 2005, une résolution portant que le paragraphe 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario* (RPO), pris en vertu de la LSP, soit abrogé, au motif qu'il « empiète indûment sur les droits et libertés des personnes concernées et constitue un exercice inusité et surprenant des pouvoirs conférés par le Parlement ». Selon le Comité, cette disposition du RPO n'était pas autorisée par la LSP. Le paragraphe 36(2) dit qu'il « est interdit au titulaire d'un permis de pêche commerciale d'enfreindre les conditions de son permis ». Le Comité avait déjà présenté, en mars 2000, un rapport (n^o 66) dans lequel il avait attiré l'attention de la Chambre des communes sur le paragraphe 36(2) du RPO. Le projet de loi, dans une nouvelle disposition sur l'observation des conditions de délivrance du permis (par. 33(5)), répond aux inquiétudes du Comité.

(15) Les « accords de fiducie », qui sont conclus entre le titulaire du permis et un transformateur ou un tiers, disjoignent le titre légal et l'intérêt bénéficiaire des permis de pêches. En général, le pêcheur admissible qui veut obtenir un permis s'adresse à un transformateur pour obtenir le financement nécessaire. Ce transformateur accepte de financer l'achat pourvu qu'un accord de fiducie soit passé entre les deux parties selon lequel le pêcheur transfère légalement au transformateur « l'intérêt bénéficiaire » du permis de pêche. Ces accords sont essentiellement des contrats qui permettent de disjoindre le titre et l'utilisation du permis, afin que l'intérêt bénéficiaire soit transféré au transformateur ou aux autres investisseurs, alors que le titre légal reste la propriété du pêcheur. De cette façon, la transaction de l'accord de fiducie n'est pas illégale, car seule l'utilisation, et non le titre légal, a changé de propriétaire. Ces contrats privés sont des instruments juridiques qui lient les deux parties qui les signent.

3. Répartition (art. 37)

L'article 37, qui traite de la répartition des quantités ou des quotas, est conforme au paragraphe du préambule qui reconnaît l'importance d'un accès stable aux ressources halieutiques. Tout en conservant l'autorité de décider de l'accès et de la répartition des pêches côtières, le ministre pourra répartir, pour une période pouvant aller jusqu'à 15 ans, la quantité de poissons attribuée à des flottilles ou à des groupes commerciaux, récréatifs ou autochtones. Les arrêtés de répartition devront être publiés, en plus d'être assujettis aux principes énoncés dans l'article 25. Par conséquent, le ministre doit tenir compte du besoin de préserver et de protéger le poisson et son habitat, du respect par le pêcheur des dispositions du projet de loi et, enfin, de l'importance pour les pêcheurs de l'accès continu aux ressources halieutiques et de la stabilité de la répartition. Il convient de souligner que les parts sont exprimées comme des fractions du total autorisé des captures (TAC) et que bien que les parts réparties soient stables, le ministre aura la possibilité de modifier le TAC pour la pêche.

4. Arrêtés de gestion des pêches (art. 38 à 42)

Le projet de loi simplifie la gestion des pêches en accordant au ministre le pouvoir de faire des « arrêtés de gestion des pêches ». Les arrêtés de gestion des pêches, en ce qui concerne toute espèce de poisson ou de plante marine dans une zone précise, indiquent les périodes de fermeture ainsi que les limites de poids et de taille du poisson. Toutes les personnes auxquelles s'appliquent ces arrêtés doivent s'y conformer.

Cette approche directe fondée sur l'utilisation des arrêtés ministériels remplace les « ordonnances de modification » prévues dans la LSP. Ces arrêtés pourraient rendre le processus de gestion des pêches plus apte à réagir aux exigences changeantes de la préservation. Le MPO espère ainsi pouvoir ramener les quelque 2 000 pages de règlements fédéraux sur les pêches à environ 300 pages.

5. Accords de gestion des pêches (art. 43 à 46)

Le projet de loi permet au ministre de conclure différents types d'accords exécutoires avec des organisations représentant des titulaires de permis ou d'autres groupes. Ces accords peuvent toucher à des sujets comme la promotion de la protection et de la préservation du poisson ou encore la participation à la prise de décisions de gestion. Ces accords accroissent

le rôle des utilisateurs des ressources et de leurs organisations dans la gestion des pêches côtières (intendance partagée) et peuvent préciser :

- les personnes liées par ces accords;
- les règlements de pêche;
- les programmes et les services de soutien, par exemple la recherche scientifique;
- la surveillance et les autres activités qui doivent être assumées par d'autres parties;
- les structures et les processus de planification;
- les accords de financement;
- les montants que les personnes visées par l'entente doivent verser à l'organisation⁽¹⁶⁾.

Dans l'ancien projet de loi C-45, les accords de financement auraient pu comprendre, entre autres choses, l'assignation d'une quantité de poisson à une organisation afin de rembourser les frais de son rôle dans la gestion de pêches⁽¹⁷⁾. En incluant les accords de financement dans les accords de gestion des pêches, le projet de loi répondait aux questions soulevées dans au moins une affaire judiciaire. En effet, dans l'affaire *Larocque c. le ministre des Pêches et des Océans*⁽¹⁸⁾, la Cour d'appel fédérale avait jugé que le ministre n'avait pas le pouvoir de financer les activités de recherche scientifique du MPO en délivrant des permis de pêche et de vente de crabes des neiges⁽¹⁹⁾. Cette disposition a par ailleurs été supprimée de l'alinéa 43(2)g) du projet de loi C-32.

Les accords de gestion des pêches seront négociés entre le ministre et les organisations qui sont considérées représentatives d'un groupe de personnes ou de titulaires de permis. Ces accords seront ensuite ratifiés par tous les pêcheurs auxquels ils s'appliquent, et non seulement par les membres de l'organisation qui a négocié l'accord en question. Leur respect deviendra une condition du permis. Les règlements pris en vertu de l'article 55 du projet de loi C-32 préciseront le processus de conclusion des accords de gestion des pêches, notamment leur ratification. Selon le projet de loi, le ministre doit publier tout nouvel accord de gestion des

(16) Pêches et Océans Canada, *Éléments d'une nouvelle loi sur les pêches* (2006).

(17) *Ibid.*

(18) 270 D.L.R. (4^e) 552 (Cour d'appel fédérale, le 23 juin 2006).

(19) *Ibid.*, par. 27.

pêches, pour que les autres flottes ainsi que les Canadiens en général puissent en prendre connaissance.

Le projet de loi C-32 fournit un cadre législatif qui explique le rôle des accords actuels comme les plans de gestion intégrée des pêches et les ententes de cogestion. Les pêches actuellement gérées par les provinces intérieures selon des modalités de délégation ne seront pas sujettes aux accords de gestion des pêches.

6. Plan annuel de pêche Nisga'a (art. 47)

L'article 47 traite du plan annuel de pêche Nisga'a, tel qu'il est défini dans le chapitre sur les pêches de l'Accord définitif Nisga'a. Les Nisga'a habitent la région du Nord-Ouest du Pacifique de la Colombie-Britannique, le long de la rivière Nass. Cette rivière est la troisième de la province pour la production de saumon. L'Accord définitif Nisga'a, paraphé en 1998, reconnaît le droit des Nisga'a à s'autogouverner. L'Accord prévoit également la répartition du saumon aux Nisga'a dans les pêches au saumon dans le Nord.

7. Interdictions (art. 48 à 54)

Les activités suivantes sont interdites par le projet de loi :

- tuer des poissons autrement qu'en les pêchant;
- pêcher ou installer des engins ou appareils de pêche dans une zone visée par un bail d'aquaculture;
- nuire à la navigation en installant ou en utilisant des engins ou appareils de pêche;
- détruire ou endommager les engins ou appareils de pêche installés en toute légalité, ou en gêner l'utilisation;
- installer ou laisser des engins ou appareils de pêche dans des eaux dont le chenal principal du cours d'eau doit être libre;
- installer, utiliser ou laisser des engins ou appareils de pêche qui obstruent indûment le libre passage du poisson;
- pêcher à l'intérieur des 25 mètres en amont ou en aval d'une entrée inférieure ou supérieure, respectivement, de toute passe migratoire, canal, obstacle ou espace à sauter;
- acheter, vendre ou posséder des poissons pris et conservés en violation du projet de loi ou des règlements.

8. Règlements (art. 55)

L'article 55 du projet de loi donne le pouvoir au gouverneur en conseil de prendre des règlements en ce qui concerne la partie 1 du projet de loi, notamment en ce qui concerne :

- la gestion ou la surveillance judiciaires des pêches;
- la préservation ou la protection du poisson;
- l'interdiction de certaines activités sans permis;
- l'établissement de catégories de permis;
- l'établissement des catégories de conditions qui peuvent être associées à un permis;
- la conclusion d'accords de gestion des pêches, y compris leur ratification.

C. Partie 2 : Préservation et protection du poisson et de son habitat et prévention de la pollution (art. 56 à 68)

La partie 2 du projet de loi fournit des outils pour la protection de l'habitat du poisson contre les modifications dommageables d'ordre physique et chimique. Essentiellement, cette partie reprend les dispositions existantes de la LSP et ne présente pas de modifications importantes par rapport à celle-ci. Sous le régime actuel de gestion des pêches, l'application des dispositions sur la protection de l'habitat et sur la prévention de la pollution est répartie entre le MPO et Environnement Canada. Pour l'essentiel, le projet de loi permet encore au gouvernement de gérer séparément la protection de l'habitat et la prévention de la pollution.

L'interdiction générale de modifier, de détruire ou de perturber l'habitat du poisson demeure la pierre angulaire du programme du MPO pour la protection de l'habitat du poisson. Aux termes de l'article 59 du projet de loi, il sera encore interdit d'exploiter un ouvrage ou une entreprise qui détruit l'habitat du poisson ou le modifie ou le perturbe; dans l'actuelle LSP, cette interdiction est prévue à l'article 35. Le projet de loi précise également que la modification ou la perturbation doit être dommageable pour qu'il y ait interdiction. De plus, l'interdiction continue de ne pas s'appliquer à quiconque agit conformément aux règlements ou aux conditions établies dans une autorisation délivrée par le ministre. Le projet de loi simplifie le processus par lequel le ministre peut prendre des mesures en cas de non-respect des conditions dont sont assorties les autorisations de modifier, détruire ou perturber l'habitat

(c.-à-d. indemnisation, mesures d'atténuation et surveillance, par. 61(3)) et faire de ce défaut de respect une infraction (al. 66(1)b)).

Toute autorisation de modifier, de détruire ou de perturber l'habitat (al. 59(2)a)) continue de devoir faire l'objet d'une évaluation sous le régime de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*⁽²⁰⁾. Selon l'alinéa 59(2)b), la modification ou la perturbation dommageable ou encore la destruction de l'habitat sont permises lorsqu'un travail ou une activité sont faits conformément aux conditions prévues par règlement ou à toute autre autorisation délivrée sous le régime du projet de loi (p. ex. la pêche avec permis), et elles n'exigent donc pas d'évaluation environnementale.

Le projet de loi ne modifie pas sensiblement les dispositions actuelles de la LSP – celles de l'article 36 – sur la prévention de la pollution. L'article 60 du projet de loi régit donc le rejet de substances nocives dans les eaux fréquentées par les poissons. L'article 56, qui contient les définitions propres à cette partie du projet de loi, donne toutefois une nouvelle définition de « substances nocives ».

L'obligation d'aviser (art. 62) a été élargie pour inclure le fait de modifier, détruire ou perturber l'habitat. L'article 63 du projet de loi établit la portée des règlements qui peuvent être pris par le Cabinet en ce qui concerne la préservation et la protection du poisson et de son habitat ainsi que la prévention de l'obstruction ou de la pollution des eaux fréquentées par les poissons. Cet article élargit les compétences réglementaires actuelles pour la préservation et la protection du poisson et de son habitat. Les règlements peuvent être pris au sujet de catégories de travaux ou d'activités qui sont soumises aux conditions énumérées à l'alinéa 59(2)b).

Cette partie du projet de loi comprend aussi une disposition sur la responsabilité civile (art. 64) : certaines personnes, notamment celles qui surveillent le travail ou l'activité en question ou les substances nocives, sont responsables de certains coûts, tels que ceux liés aux mesures correctives. La perte de revenu peut également être réclamée par toute personne qui peut prouver que la perte en question est liée à la modification, à la destruction ou à la perturbation de l'habitat ou au rejet d'une substance nocive. De plus, le paragraphe 64(9) prolonge à cinq ans la période de prescription pour entreprendre des recours civils, et ce, afin de tenir compte du temps qui peut s'écouler avant la manifestation des effets cumulatifs de la modification, de la destruction ou de la perturbation de l'habitat ou de la pollution.

(20) Pêches et Océans Canada, *Éléments d'une nouvelle loi sur les pêches* (2006).

Enfin, comme l'exige la LSP actuelle, le ministre doit présenter au Parlement un rapport annuel portant sur l'application des dispositions du projet de loi relatives à la protection du poisson et de son habitat et la prévention de la pollution durant l'année (art. 68).

D. Partie 3 : Espèces aquatiques envahissantes (art. 69 à 72)

La partie 3 du projet de loi interdit d'exporter, d'importer ou de transporter des espèces aquatiques envahissantes. Elle traite également de la destruction de telles espèces. Les espèces aquatiques envahissantes sont des espèces ou des sous-espèces aquatiques introduites en dehors de leur habitat normal et dont l'établissement et la propagation menacent l'écosystème, les habitats ou les espèces en occasionnant des dommages environnementaux.

Ces dispositions ont été incluses dans le projet de loi en partie pour donner suite au rapport intitulé *Les espèces aquatiques envahissantes : des invités surprise*, publié en mai 2003 par le Comité permanent des pêches et des océans⁽²¹⁾, qui a recommandé au gouvernement d'agir immédiatement pour lutter contre la menace que représentent les espèces étrangères pour les écosystèmes canadiens⁽²²⁾. Le Comité a également recommandé au MPO de refondre et de simplifier les règlements qui s'appliquent aux espèces envahissantes afin de produire un ensemble exhaustif de règlements, et en particulier de prendre un règlement pour interdire la vente et le commerce de carpes asiatiques vivantes au Canada.

Afin de préserver et de protéger le poisson et son habitat, l'article 71 permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements relatifs aux espèces aquatiques envahissantes, y compris pour définir le terme « espèce aquatique envahissante ». Le gouverneur en conseil peut également réglementer le contrôle de telles espèces, notamment pour :

- prévenir leur propagation;
- régir leur importation, exportation et transport;
- régir leur remise dans les eaux;
- régir les conditions que le ministre peut imposer à une personne autorisée à détruire ces espèces.

(21) Chambre des communes, Comité permanent des pêches et des océans, *Les espèces aquatiques envahissantes : des invités surprise*, mai 2003.
(<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=3292&SourceId=213482&SwitchLanguage=1>)

(22) Pêches et Océans Canada, *Éléments d'une nouvelle loi sur les pêches* (2006).

E. Partie 4 : Administration et contrôle d'application (art. 73 à 148)

La partie 4 du projet de loi est basée en grande partie sur les dispositions d'administration et de contrôle d'application prévues dans la LSP actuelle. Les agents des pêches seront encore responsables de la majeure partie de l'administration et du contrôle d'application (art. 73 à 75 et 78). Les dispositions de contrôle d'application qui ne sont plus utilisées sont retirées, et d'autres dispositions sont ajoutées ou modernisées afin de refléter les pratiques actuelles. Par exemple, les agents de pêche et les inspecteurs de l'habitat sont protégés des poursuites pour violation de la loi lorsqu'ils agissent dans le cadre d'activités d'infiltration, par exemple lorsqu'ils achètent du poisson pris illégalement (art. 111). De plus, les dispositions relatives à l'inspection et à la perquisition ont été modernisées pour ajouter la mention d'ordinateurs et de données électroniques (p. ex. les al. 78(3)*e* et *h*) et le par. 78(4)).

Le projet de loi contient également des dispositions concernant :

- le pouvoir de saisie lors de l'exécution d'un mandat de perquisition (al. 81(2)*b*);
- l'obligation pour certaines personnes d'accorder l'assistance voulue aux agents durant la perquisition (art. 80);
- le pouvoir d'arrêter les véhicules et de les rediriger vers des lieux où les inspections peuvent être effectuées en toute sécurité (par. 78(5)).

Les pouvoirs des inspecteurs sont modernisés afin de refléter ceux de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et sont conformes aux nouvelles dispositions sur la protection de l'habitat énoncées à la partie 2 (par. 78(2)).

Le projet de loi comprend des dispositions qui traitent des accords sur des mesures de rechange entre le procureur général et les personnes accusées d'avoir violé certaines dispositions du projet de loi. Ces dispositions permettent une solution de rechange moins onéreuse que les poursuites judiciaires (art. 130 à 143).

F. Partie 5 : Office des pêches du Canada (art. 149 à 206)

La partie 5 du projet de loi concerne la constitution de l'Office des pêches du Canada (l'Office)*. L'Office a le pouvoir de traiter certains cas de violation relatifs à la pêche ainsi que les appels en ce qui concerne la délivrance des permis.

1. Constitution, composition et personnel de l'Office (art. 149 à 159)

L'article 149 du projet de loi constitue l'Office, qui est composé d'un président, d'un vice-président et de divers autres membres exerçant leurs fonctions à temps partiel. Tous sont nommés par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre (art. 150). Le président, qui est le premier dirigeant, supervise le travail de l'Office (par. 151(1)). Sauf révocation motivée par le gouverneur en conseil, les membres de l'Office sont nommés pour un mandat maximal mais renouvelable de cinq ans (art. 152). Seules les personnes compétentes dans le domaine des pêches du Canada ou dans la prise de décisions administratives peuvent être nommées à l'Office (art. 153). Les personnes ayant des intérêts dans les entreprises de pêche ou qui détiennent des parts ou des postes dans des organisations de pêche ne peuvent être nommées comme membre de l'Office ou ne peuvent continuer à y siéger. Un membre de l'Office qui reçoit par succession ou par testament le droit de participer aux activités d'une entreprise de pêche est tenu de se départir de ce droit à l'intérieur d'un délai de 90 jours (art. 154).

Le secrétaire ainsi que le personnel de l'Office sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. L'Office peut également engager des experts techniques pour l'aider ou le conseiller en ce qui concerne n'importe quel sujet (art. 158).

2. Partage de renseignements avec le ministre et rapport annuel (art. 160 et 161)

À la demande du ministre, l'Office est tenu de fournir les informations sur les appels relatifs aux permis et sur les procédures concernant les violations (art. 160).

* Si le mot « office » désigne, entre autres, un « service doté de la personnalité morale, de l'autonomie financière et confié à un organisme spécial » (*Petit Robert*), le mot « tribunal » serait probablement plus conforme au mandat et aux fonctions de l'organisme ici créé, et il est d'ailleurs déjà largement utilisé dans l'appareil fédéral canadien : Tribunal de la concurrence, Tribunal canadien du commerce extérieur, Tribunal d'appel des transports du Canada, Tribunal canadien des droits de la personne, Tribunal d'appel pour les grains de la Commission canadienne des grains, Tribunal des anciens combattants, etc.

À la fin de chaque année financière, l'Office doit rédiger un rapport annuel que le ministre présentera au Parlement. Ce rapport porte sur l'application de la partie 5 et de ses règlements (art. 161).

3. Procédures (art. 162 à 168)

Toutes les parties visées par une procédure peuvent comparaître devant l'Office soit en personne ou par l'intermédiaire d'un représentant (art. 163). L'Office est habilité à citer des témoins à comparaître (par. 164(1)). Une citation ou une ordonnance de l'Office peut être homologuée par la Cour fédérale ou une juridiction supérieure de la province, auquel cas son exécution s'effectue selon les mêmes modalités qu'une citation ou une ordonnance de ce tribunal (par. 165(1)). Les décisions et les ordonnances de l'Office doivent être publiées (par. 166(1)).

4. Appels en matière de permis (art. 169)

Conformément à l'article 32, un demandeur qui s'est vu refuser un permis ou qui n'a pas reçu de permis dans un délai raisonnable peut en appeler à l'Office durant la période prescrite. Saisi d'un tel appel, l'Office peut soit le rejeter ou l'accueillir et ordonner la délivrance du permis.

5. Violations (art. 170 à 205)

L'Office est habilité à s'occuper des cas de violation liés aux pêches, une violation pouvant être classée comme grave ou mineure, selon les règlements pris en vertu de l'article 206. Les dispositions du projet de loi qui traitent des violations s'appliquent autant aux détenteurs de permis qu'aux autres personnes autorisées à pêcher sous le régime de ces permis.

Selon les articles 173 et 174, les violations graves et mineures portent sur :

- les dispositions de la loi proposée ou de ses règlements désignées par règlement;
- les conditions associées au permis désignées par règlement;
- les ordonnances de gestion de pêches désignées par règlement.

Une violation grave peut également se produire lorsqu'un détenteur de permis contrevient à une ordonnance de l'Office rendue en vertu du paragraphe 198(1) ou de l'article 199 ou si un chargé de dossier (tout employé du MPO désigné comme chargé de dossier

par le ministre) décide de traiter une violation mineure comme une violation grave. Le passage d'une violation mineure à une violation grave est possible si le détenteur de permis s'est rendu responsable d'au moins deux autres violations durant les cinq années précédentes ou si, selon le chargé de dossier et les circonstances prévues par règlement, la violation est suffisamment sérieuse pour ce qui est de ses effets ou effets potentiels sur les ressources halieutiques (art. 182).

Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements prévoyant quelles contraventions des dispositions du projet de loi ou des règlements constituent des violations graves (sous-al. 206(1)c)(i)) ou mineures (sous-al. 206(1)d)(i)) pour certains permis ou certaines catégories de permis. Le gouverneur en conseil peut également prendre des règlements pour indiquer quelles catégories de contravention d'une ordonnance de gestion des pêches constituent des violations graves (sous-al. 206(1)c)(ii)) ou mineures (sous-al. 206(1)d)(ii)).

Selon l'article 175, une violation n'est pas une infraction. Le détenteur d'un permis peut être responsable d'une violation soit directement, soit du fait d'autrui, selon l'article 176. Une personne qui établit avoir fait preuve de toute la diligence voulue afin de prévenir la violation n'est pas responsable de celle-ci. De la même façon, une personne n'est pas responsable d'une violation si elle établit qu'elle croyait honnêtement et raisonnablement en l'existence de faits qui, s'ils étaient vrais, l'innocenteraient (art. 178).

Toute décision rendue par l'Office est définitive et lie les parties (art. 197).

Le processus concernant les violations graves et mineures débute par la signification d'un avis de violation à la partie visée. Toutefois, un avis de violation grave ou mineure ne peut être signifié plus de deux ans après la date à laquelle les agents de pêche ou les garde-pêche ont pris connaissance des faits constituant la violation (art. 177).

a. Violation mineure

Un agent de pêche ou un garde-pêche ayant des motifs valables de croire qu'une violation mineure a été commise peut remplir un procès-verbal mentionnant la sanction pécuniaire et le signifier à la personne (art. 184).

Les violations mineures peuvent entraîner des pénalités financières maximales de 3 000 \$. Les montants des sanctions pécuniaires pour violations mineures peuvent être fixés par règlement (al. 206(1)f)). Les titulaires de permis peuvent contester l'application de la sanction pécuniaire devant l'Office. Si le titulaire choisit de payer le montant sans contester la sanction pécuniaire, il ne devra en payer que la moitié (par. 185(1)).

b. Violation grave

Le processus concernant les violations graves débute lorsqu'un chargé de dossier qui a des motifs valables de croire qu'une violation grave a été commise remplit un procès-verbal, le fait signifier à la personne et envoie une copie à l'Office (art. 181). Il incombe au chargé de dossier d'établir, selon la prépondérance des probabilités, que la personne est responsable de la violation (art. 194).

L'Office peut imposer différentes sanctions, y compris des sanctions pécuniaires maximales de 30 000 \$ (art. 198 et 199). Il peut aussi révoquer ou suspendre un permis ou encore interdire au contrevenant de demander un permis pour une période qu'il juge indiquée, modifier ou annuler les conditions liées aux permis existants, y compris les conditions concernant le nombre ou la quantité des captures, et établir des conditions qui devront être comprises dans les futurs permis, par exemple des conditions concernant les quotas de pêche ou les engins et les appareils de pêche qui peuvent être utilisés.

L'Office peut aussi obliger une personne à payer les coûts raisonnables engagés lors de la saisie, de la garde, de l'entretien ou de la disposition du poisson, des plantes aquatiques ou de toute autre chose saisie relativement à une violation. Il peut ordonner à une personne de prendre les mesures nécessaires afin de réparer ou de prévenir les dommages causés ou pouvant être causés au poisson, à son habitat ou aux pêches par suite de la violation. S'il est convaincu qu'une personne a tiré profit de la perpétration de la violation, il peut également ordonner qu'une sanction pécuniaire supplémentaire lui soit appliquée.

6. Règlements de la partie 5 (art. 206)

Le gouverneur en conseil peut prendre différents règlements pour l'application de la partie 5, notamment pour :

- prévoir les circonstances dans lesquelles une violation mineure peut être traitée comme une violation grave;
- prévoir les permis ou les catégories de permis pour l'application des différentes dispositions de la loi proposée;
- prévoir, pour certains permis ou certaines catégories de permis, parmi les dispositions de la loi proposée ou de ses règlements, celles dont la contravention constitue une violation mineure ou grave;
- prévoir les sanctions pécuniaires pour les violations mineures, jusqu'à concurrence de 3 000 \$.

G. Partie 6 : Règlements et autres dispositions réglementaires (art. 207 à 210)

L'article 207 permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements en ce qui concerne un certain nombre de sujets visés par le projet de loi. Le projet de loi prévoit également certains documents qui peuvent être incorporés par renvoi dans les règlements (art. 208 et 209). Ces documents peuvent être des documents de nature technique ou explicative (comme les normes et les spécifications) produits par le ministre, une entité gouvernementale ou un organisme public, ou conjointement par le ministre et un gouvernement ou un organisme public pour remplir certains objectifs. Les règlements incorporent donc ces documents sans avoir à en répéter les dispositions.

H. Partie 7 : Dispositions transitoires, modifications corrélatives, abrogations et entrée en vigueur (art. 211 à 253)

En plus de présenter un certain nombre de dispositions transitoires, le projet de loi C-32 modifie 21 lois fédérales⁽²³⁾ et abroge les lois suivantes :

- *Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique;*
- *Loi sur les pêches;*
- *Loi sur le développement des pêches;*
- *Loi sur les prêts aux entreprises de pêche;*
- *Loi sur la convention relative aux pêcheries des Grands Lacs.*

L'article 251 prévoit que le projet de loi entre en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouverneur en conseil.

(23) *Loi sur l'accès à l'information, Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, Loi sur les aires marines nationales de préservation du Canada, Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), Loi sur la protection des pêcheries côtières, Loi sur les contraventions, Code criminel, Loi sur le rendement énergétique, Loi sur la gestion des finances publiques, Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations, Loi sur les ports de pêche et de plaisance, Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce, Loi sur la responsabilité en matière maritime, Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest, Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut, Loi sur le poinçonnage des métaux précieux, Loi sur la protection des renseignements personnels, Loi sur la pension de la fonction publique, Loi sur les dispositifs émettant des radiations, Loi sur les espèces en péril, Loi sur l'étiquetage des textiles.*

COMMENTAIRE

La LSP actuelle, qui est le principal outil de gestion des pêches au Canada, est considérée désuète sous plusieurs rapports. De l'avis des agents du MPO, il s'agit d'une loi habilitante qui comporte un pouvoir substantiel, mais qui présente des faiblesses pour ce qui est des principes directeurs, de la supervision ou de la surveillance, des freins et contrepoids, ainsi que des renvois aux procédures. En plus de moderniser la structure et le langage de la loi, le projet de loi C-32 traite de la gouvernance, de la répartition des contingents, des permis, de la gestion des pêches, des sanctions administratives et de la gestion de l'habitat.

Selon le MPO, il faut réviser la LSP pour plusieurs raisons. La LSP est caractérisée par le pouvoir discrétionnaire qu'elle accorde au ministre. Cela signifie que les décisions – par exemple qui a accès au poisson, où et avec quel matériel – sont laissées au ministre. La LSP n'impose pratiquement aucune limite aux actions du ministre, ce qui risque d'exposer les décisions au jeu des intérêts politiques. Sous le régime de la LSP, les efforts de pêches et la répartition des stocks sont donc moins prévisibles, et après plusieurs années, l'effet cumulatif des décisions ministérielles peut mener à un régime de pêches qui présente des carences sur le plan de la performance économique ou encore sur celui de la préservation. La loi proposée établit une distinction entre les décisions sur l'accès et l'adoption de politiques concernant la délivrance de permis, dont le ministre demeurera responsable, et la gestion courante des permis.

Plusieurs des outils réglementaires élaborés sous le régime de la LSP sont considérés désuets et inefficaces. Comme le MPO se dirige toujours plus vers l'intendance partagée avec les utilisateurs des ressources, le projet de loi comporte des outils plus efficaces, comme le pouvoir de négocier des accords de gestion des pêches. Il transfère effectivement aux utilisateurs des ressources une partie du contrôle et des responsabilités en matière de gestion des pêches. L'industrie de la pêche devrait appuyer le fait que les pêcheurs auront davantage voix au chapitre dans la gestion des pêches et bénéficieront d'une plus grande sécurité de leurs quotas. Par contre, les organisations de pêche devront assumer plus de responsabilités pour ce qui est du travail et des coûts rattachés à la gestion de la pêche. S'il est fort probable que les pêcheurs accueilleront favorablement l'occasion de pouvoir participer davantage à la gestion de la pêche, il n'est pas aussi certain qu'ils seront heureux des coûts additionnels qui y sont liés.

Il ne faut pas oublier que la LSP actuelle permet déjà au ministre de conclure des accords. Toutefois, les dispositions du projet de loi concernant les accords de gestion des pêches devraient rendre les procédures plus transparentes, car le ministre aura l'obligation d'avertir ceux qui pourraient être touchés par ces accords qu'il compte entreprendre des négociations. En outre, les accords devront être soumis à une procédure de ratification, puis être rendus publics.

Le projet de loi donne également au ministre le pouvoir de conclure des accords avec les gestionnaires des pêches provinciaux ainsi que le pouvoir de leur déléguer une partie de son autorité en matière de gestion. Les gestionnaires des pêches provinciaux se plaignent depuis longtemps des délais dans l'examen de leurs projets de règlement par le fédéral et ils devraient accueillir favorablement toute mesure axée sur une gestion plus indépendante de la répartition des ressources. D'aucuns pourraient cependant y voir une cession par le fédéral d'une partie de sa compétence en matière de pêches.

Le MPO affirme que plusieurs affaires judiciaires l'ont privé de sa capacité d'imposer des sanctions aux titulaires de permis qui violent, parfois gravement, les modalités de leur permis. Le projet de loi C-32, tout comme l'aurait fait le projet de loi C-62 il y a dix ans, crée un nouveau régime de sanctions administratives et d'appel concernant les permis, qui fait intervenir un tribunal indépendant. Ce dernier sera sûrement apprécié des pêcheurs, puisqu'ils ont souvent critiqué l'appareil judiciaire pour sa lenteur et, souvent, son manque de compréhension de la gravité des différentes violations en matière de pêches.

Enfin, la loi proposée reflète le fait qu'on tend de plus en plus, à l'échelle de la planète, à adopter des stratégies de gestion des pêches qui mettent l'accent sur la gestion écosystémique, le développement durable et le principe de précaution. En incluant un préambule et des principes d'orientation qui devront être appliqués à la gestion des pêches tout comme à la préservation et à la protection du poisson et de son habitat, le projet de loi répond à ces préoccupations. Le préambule reconnaît également l'importance d'un accès stable aux ressources halieutiques pour la viabilité économique de l'industrie de la pêche.

Les organisations non gouvernementales écologistes, par contre, affirmaient que le projet de loi C-45 ne répondait pas de façon convenable aux inquiétudes sur la préservation et la protection des ressources marines. Par exemple, la prise de décisions relatives à la gestion des pêches par le ministre n'avait qu'à « tenir compte » du besoin de protection et de préservation du poisson et de son habitat. Le ministre n'était pas obligé d'agir lorsqu'il se rendait compte qu'un habitat avait besoin de protection. Les organisations écologistes craignent que les habitats des poissons continuent de subir les effets de pratiques de pêche destructrices, puisque le projet de loi C-45, tout comme le fait le projet de loi C-32, soustrayait le titulaire d'un permis de pêche à l'application de l'article interdisant de modifier, détruire ou perturber l'habitat et, par conséquent, à l'exigence d'une évaluation environnementale. Il est impossible de savoir si le fait que le projet de loi C-32 exige maintenant de tenir compte de toutes les considérations visées à l'article 25, soit accorder la priorité à la préservation et à la protection du poisson et de son habitat, apaisera les inquiétudes des organisations écologistes.